

住民と行政の協働による地域計画づくりの仕組みの提案

環境・地域政策系防災と地域整備分野 小地沢 麻樹

本研究は、住民と行政の協働による地域計画づくりを、「地域への関心力」の向上を目指すためのひとつの契機と位置づけ、この視点から地域計画づくりの効果的な仕組みを提案するものである。

この背景には、近年の地方分権の推進、住民参加・協働の意識の高まり、地方自治から地域自治への移行という流れの中で、市町村自治体においては、行政の力量とともに、住民の力量も問われ始めているという状況がある。

住民の力量を向上させるには、住民の「地域への関心力」を高めることが重要な要素となる。「地域への関心力」を高めるには、住民による地域計画づくりという形で、行政が住民に対して働きかけることが、ひとつの有効な手法となり得ると考えられる。そして、住民による地域計画づくりが「地域への関心力」を高めるのに効果を発揮するには、どのような仕組みを備えていることが望まれるのか、この点を考察することが本研究の主題である。地域計画づくりを「地域への関心力」を高める契機と位置づける視点は、先行研究にはみられず、本研究の独自性がここにある。

この主題へのアプローチとして、はじめに、市町村自治体がこれまで各制度上で実施してきた地域別計画づくりを相互に比較し、「地域への関心力」の向上の観点から評価した。その結果、「総合計画の地域別計画」が、ハード・ソフト両面の整備を含む点、自治体全域を対象にし得る点、住民参加が計画段階のみならず実施段階でも可能である点、および、自治体の自発性が発揮できる点で、「地区計画制度」や「都市計画マスタープラン」を上回る効果が期待された。そこで、以下では市町村の総合計画の地域別計画づくりにおける望ましい仕組みを検討することとした。

分析対象として、岩手県滝沢村における地域別

計画づくりを取り上げた。この取り組みは、村内を10地域に分け、地域ごとに「地域まちづくり委員会」という住民組織を立ち上げ、地域別の将来像を『滝沢地域デザイン』としてまとめ上げたことに始まる(2000年7月策定)。特筆すべき点は、この取り組みが構想策定に留まらず、構想実現に向けた事業計画の提案・実施が、年度単位で繰り返される工程へと展開したことである。この段階でも、行政と住民の協働の体制を整えるため、地域ごとに新たな住民組織「地域まちづくり推進委員会」を立ち上げた。本研究では、10地域に設けられたこの住民組織の活性度や合意形成の難易の評価、および、それに関する要因分析を通して、市町村自治体における地域別計画づくりにおける望ましい仕組みを考察した。

各地域の計画案作成に向けた活性の尺度として、「地域まちづくり推進委員会」の開催数(2002・2003年度の合計)を10地域で比較したところ、最多(32回)の地域(小岩井)と最少(11回)の地域(元村)で、2.9倍の開きが確認された。また、元村地域の事業計画案が「推進事業選定委員会」で高い評価を得たものの、地域内部の合意が最終的に得られず実施に至らなかった事実も明らかになった。これらから、元村地域の住民組織には、何らかの問題が潜んでいることが推察された。

そこで、住民組織「地域まちづくり推進委員会」の構成員の属性等を、地域ごとに比較した。その結果、元村地域では、男性比率が95.5%となっており、他の地域と比べて極めて高かった。また、60歳以上の比率が60%を超えることが明らかになった。

このような構成になったのは、各地域30名程度で構成するようにとの役場事務局の意向と、元村地域が自治会を8つ擁していることに起因する。

元村地域では、各自治会からそれぞれ自治会長を含み4名前後を選出することにしたため、人選が女性層や若年層にまでは及ばなかったのである。これと対照的に、自治会数1の小岩井地域および柳沢地域では、男性比率が50～60%、高齢者比率が40～50%であり、構成上の偏りが少ない。元村地域における偏った構成は、幅広い意見を吸い上げる点で、望ましい姿とはいえない。

自治会数8の元村地域は、合意形成過程においても難しさを露呈した。すなわち、地域全体の会議では自治会相互の意見調整が必要であり、また全体会議に至る前には自治会ごとに総会等で意見集約を行なう必要があった。その案を練る役員会等を含めると数多くの会議を設定しなければならなかった。したがって、元村地域のように複数自治会からなる地域では、会議の日程調整も難しくなり、自治会相互の意見調整にも気を配らなければならないという宿命を背負うことになる。

これらの問題点の改善方策のひとつは、自治会数が少なくなるように、地域別計画づくりの地域の範囲を設定することである。上述の問題点はこれである程度の改善が図られるだろう。しかし、次のような別の問題が浮上する。自治会数8からなる元村地域は、そもそも河川流域という自然的単位を基盤とした括りであり、河川を介してつながりをもつ区域である。地域別計画づくりの地域を分割することは、共有する河川を通した流域スケールの地域づくりを難しくする。この危惧は当該住民組織の構成員の声としても聞かれ、元村地域という括りに前向きな意義も表明されていた。

住民組織の構成員に対して、地域別計画づくりを通した「地域への関心の変化」についてアンケート調査を実施した。その結果、計画づくりが難航する地域も順調に進む地域も、押しなべて「高まった」との回答が多くみられた。内容は、「地域を再認識した」、「地域を守っていきたくと思った」、「夢がもてるようになった」、「住民同士の協働の必要性を学んだ」等であった。一方、「行政にやらされていると感じる」、「計画が進まないことへの苛立

ち」も一部には見られた。

以上の分析・評価を踏まえて、「地域への関心力」を高める上で望ましい地域別計画づくりの仕組みを提案する。

第一に、計画づくりの単位となる「地域」の範囲設定に当たっては、旧行政村、自治会区、町内会区、公民館区、小学校区、中学校区などの既存の括りを適宜活用すべきである。それぞれの地縁的区域は、これまで住民同士のつながりが築き上げられ、伝統文化が継承されてきた舞台であり、「この地域の一員である」と実感できやすい括りである。

第二に、地域別計画づくりを担う住民組織の構成については、男女比や年齢層に著しい偏りが出ないように、選出方法に工夫をすべきである。特に、女性と若年層の積極的参加を促すことに留意すべきである。さらに、住民組織と個々の住民との間の双方向的情報伝達を実現させることにより、地域みんなの計画づくりとなるように裾野を広げていきたいものである。

第三に、住民組織による地域別計画づくりを発展的に継続していくためには、その過程において、次の3点を指摘したい。1) 幅広く意見交換を行なうことにより、地域の中で共有できる価値・課題を見出すことを目指す。2) それを計画案の形にする段階では、自治体職員やまちづくり分野のNPO・コンサルタント等が、必要に応じて助言する体制も整えておきたい。3) 計画案の実施に向けた確認・評価の段階では、ハード面の整備など行政等への要望を主とする計画と、住民主体で実施可能な計画とに区別し、それぞれに評価機関を設けることが効果的である。後者の評価機関には、住民も加えることが望ましい。評価結果の通知では、採否のみならず、評価基準や採否の理由を明示することが大切である。

第四に、採択された後の計画の実施状況の報告を、公開フォーラム等の形で行なうことが、地域ごとのモチベーションを高めると同時に、地域間の相互連携を生む契機となることが期待される。

このような仕組みを備えた地域計画づくりは、

住民参加あるいは協働の意義を超え、「地域への関心力」を呼び覚まし、再生あるいは創生された新たな地域アイデンティティに根ざした地域自治に大いに寄与するものとする。